

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
-------------------	----------

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ Й ПРАВОВІ ЗАСАДИ

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....8

- 1.1. Стан наукового дослідження процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні.....8
- 1.2. Поняття, зміст і класифікація адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів..... 23
- 1.3. Правова основа надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів..... 41

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ..... 51

- 2.1. Суб'єкти публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології й природних ресурсів: повноваження, функції та система..... 51
- 2.2. Провадження з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні..... 60
- 2.3. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів..... 81

РОЗДІЛ 3.	
ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА	94
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.....	94
3.2. Шляхи вдосконалення процедур надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.....	109
ВИСНОВКИ	126
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	131
ДОДАТКИ	158

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Держгеокадастр України	– Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру
Держгеонадра України	– Державна служба геології та надр України
Держгірпромнагляд України	– Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України
КАС України	– Кодекс адміністративного судочинства України
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мінагрополітики України	– Міністерство аграрної політики та продовольства України
Мінприроди України	– Міністерство екології та природних ресурсів України
США	– Сполучені Штати Америки
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина

ВСТУП

Природні ресурси є основою для розвитку людської цивілізації. Від природи людина отримує все, необхідне для життя: енергію, продукти харчування, матеріали виробництва, задоволення емоційних та естетичних потреб. Однак вплив людини на стан природи є не тільки позитивним. Ігнорування людьми таких властивостей природних ресурсів, як вичерпність і невідновність, призводить до глобальних екологічних проблем. Адміністративно-правове забезпечення охорони навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання природних ресурсів, а також вирішення інших екологічних проблем є складовою частиною Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом.

Одним із шляхів вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища є оптимізація системи адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. Прозорість та відкритість прийняття суб'єктами публічної адміністрації рішень із видачі спеціальних дозволів (ліцензій, відводів, актів, свідоцтв, експертиз тощо) на використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення в сучасних умовах не забезпечується, що підтверджується, зокрема, тим фактом, що остання національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні була підготовлена у 2013 році. Крім того, у реєстрі адміністративних послуг, які надаються центральними органами виконавчої влади, визначено 64 адміністративні послуги у сфері екології та природних ресурсів, тоді як на рівні реєстру адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області вказано лише 23 такі послуги. Така ситуація свідчить про надмірну бюрократизацію процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів.

Варто зазначити, що правові проблеми регулювання реалізації екологічних прав постійно є предметом наукових досліджень. Слід виділити праці таких вітчизняних учених, як: В. І. Андрейцев, А. Г. Бобкова, А. П. Гетьман, Р. С. Кірін, Н. Р. Кобецька, В. В. Кос-

тицький, О. В. Леонова, П. М. Рабінович, Ю. С. Шемшученко та ін. При цьому, незважаючи на значну кількість науково-теоретичних та практичних досліджень з питань використання природних ресурсів, відзначається їх еколого-правова спрямованість, тоді як проблема адміністративно-правового регулювання здійснення екологічної функції держави в цілому і проблема надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів зокрема майже не досліджується. Нині завдяки науковим працям В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, М. Ю. Віхляєва, І. П. Голосніченка, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Є. О. Легези, Ю. О. Легези, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, Г. М. Писаренко, В. П. Тимошука та інших учених досліджено низку особливостей діяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Однак питання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів окремо не вивчалися. Вказані обставини й зумовили обрання зазначеної теми.

Монографія виконана в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 року № 501/2015, низки урядових програм реформування системи публічного адміністрування – Концепції національної екологічної політики України і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні, відповідно до Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 роки, затверджених постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 року № 179 (п. 3.4.2.5.) і комплексного наукового проекту «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532).

Мета монографії полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів, окреслити проблеми їх нормативного визначення, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ Й ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

1.1. Стан наукового дослідження процедури надання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів в Україні

Питання надання адміністративних послуг у сфері екології й природних ресурсів в Україні нерозривно пов'язане з функціонуванням інституту адміністративних послуг. У кожній демократичній державі якісне, швидке та зручне надання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних послуг у вигляді певних ліцензій, довідок, сертифікатів тощо має велике значення для суспільства. Дещо інший стан справ у цій галузі спостерігається в нашій державі: фактично лише в моменти витрати часу в чергах і відчуття своєї неспроможності щось змінити на краще громадянин замислюється над вічним питанням потреби в державі як апараті примусу, а не апараті служіння народу. Згідно із сучасними європейськими принципами громадяни у відносинах із владою повинні бути не «прохачами», а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів має орієнтуватись на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача (клієнта), його запити й очікування [2, с. 116].

Теоретичне підґрунтя дослідження наукової проблематики надання адміністративних послуг складають праці таких учених, як К. К. Афанасьєв, С. О. Баранов, В. М. Бесчастний, Н. В. Васильєва, В. Л. Грохольський, І. П. Голосніченко, І. В. Дроздова, О. Ю. Іващенко, Ю. В. Іщенко, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоець, В. Т. Комзюк, С. Ф. Константінов, В. К. Колпаков, І. Б. Коліушко, Є. О. Легеза, Ю. О. Легеза, М. Б. Острах, В. В. Столбова, Г. М. Писаренко, О. О. Сос-

новик, В. П. Тимошук та інші. Серед досліджень, безпосередньо присвячених питанням екології та природних ресурсів в Україні, варто згадати дисертації, які в 2013 р. захистили Л. А. Стоцька [201] та Ю. Г. Парубець [107].

Однак комплексне наукове дослідження тематики з надання адміністративних послуг у сфері екології й природних ресурсів в Україні не проводилось.

Концепцією адміністративної реформи в Україні запропоновано таку нову функцію виконавчої влади, як надання управлінських послуг, а поняття «управлінські послуги» визначено як «послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян, а саме реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо» [64].

Так, В. Б. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги з боку органів виконавчої влади», звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як управлінських. Натомість дослідник акцентує увагу не на владно-організаційному аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організуючий вплив), а на тій ознаці, що вони надаються суб'єктами державної й самоврядної адміністрації. Тобто найбільш доречним, на його думку, є термін «адміністративні послуги» [33, с. 38]. Учений пояснює, що така термінологічна заміна ґрунтується на визнанні того очевидного факту, що державна влада – це не лише реалізація правомочностей, які зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за стан якого вона цілком відповідальна перед ним. Кількість таких обов'язків є головною ознакою справжньої демократичної держави [1, с. 126].

Так, І. Б. Коліушко та В. П. Тимошук наполягають на використанні категорії «адміністративні послуги», стверджуючи, що розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», які у свою чергу охоплюють також послуги, за надання яких суб'єкти публічної адміністрації несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медичну допомогу) [58, с. 168].

Звернено увагу також на те, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта та є резуль-

татом адміністративно-процедурної діяльності, тому найбільш доцільним є використання терміна «адміністративні послуги» [58, с. 171].

Відомий правник І. П. Голосніченко стверджує, що не будь-яка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою, адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб [28, с. 87]. Учений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [4, с. 8].

Дослідники Центру політико-правових реформ визначають адміністративні послуги як публічні послуги, що надаються суб'єктами публічного адміністрування та надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Науковці наголошують, що прикметник «адміністративні» вказує на суб'єкта, який надає послуги (адміністрацію), та владну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг [190, с. 54].

Вважаємо, що прикметник «адміністративні» в цьому контексті є більш вдалим і коректним, оскільки, як слушно вже було зазначено, вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – адміністрацію, адміністративні органи [190, с. 55]. Крім того, варто цілком погодитись із дослідниками, які вживають прикметник «адміністративні», що точно характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання таких послуг.

Аналізуючи теоретико-методологічні засади наукового пошуку в цій сфері, необхідно зазначити, що одним із перших концептуальних досліджень надання адміністративних послуг стала дисертація Г. М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 р.) [113], у якій запропоновано визначення адміністративної послуги як категорії адміністративного права, надано класифікацію адміністративних послуг, детально розкрито адміністративно-правові засади адміністративних послуг і деякі аспекти оцінювання якості надання адміністративних послуг тощо. Однак питання надання адміністративних послуг у сфері екології й природних ресурсів в Україні в цій роботі окремо не розглядалось.

Необхідно зупинитись на науково-практичному коментарі Закону України «Про адміністративні послуги» (2013 р.) [98], підготовленому колективом авторів (О. Ф. Андрійко, Г. В. Булгакова, Я. О. Кагляк, Ю. О. Клейменов, І. Б. Коліушко, Є. В. Курінний, В. П. Нагребельний, О. С. Саєнко, Н. Є. Хлібороб, А. М. Школик). У цьому дослідженні увага акцентується на тому, що вся реформа сфери адміністративних послуг має відбуватись в інтересах споживачів послуг – громадян і суб'єктів господарювання – для забезпечення максимально повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» в їх інтересах, конструктивного вирішення можливих колізій. Слушно зауважити, що до авторського колективу входять фахівці, які брали активну участь у прийнятті Закону України «Про адміністративні послуги» [122]. На наше переконання, зазначене має сприяти кращому розумінню цілей відповідних норм вказаного закону. Цілком погоджуючись з авторами, вважаємо цікавими додатки до науково-практичного коментарю щодо ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, які прийняті на реалізацію Закону України «Про адміністративні послуги».

Значний внесок у тематику, що розглядається, зробили вчені-адміністративісти, які приділили значну увагу питанням надання адміністративних послуг у різних сферах та суб'єктам надання зазначених послуг. Серед важливих праць варто назвати роботи І. О. Бондаренко «Організаційно-правові основи надання послуг у галузі митної справи» [9], Т. О. Булковського «Управління якістю надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України» [12], Н. В. Васильєвої «Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні» [14], О. О. Воронятнікова «Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України» [25], В. І. Горбатюка «Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами» [31], С. Л. Дембіцької «Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування» [32], О. Ю. Костіна «Адміністративні послуги, що надаються Державною прикордонною службою України» [66], І. А. Мордвіна «Адміністративні послуги подат-

кових органів України» [96], В. В. Петьовки «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» [112], В. І. Сіверіна «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» [194], Я. І. Скоромного «Адміністративні послуги у сільському господарстві України» [195], І. С. Сорокіної «Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг» [197], О. В. Тер-Степанян «Адміністративно-правові засади надання адміністративних послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку» [202], К. В. Химичук «Правове регулювання надання адміністративних послуг органами юстиції України» [210] тощо.

Зупинимось на характеристиці деяких досліджень. Так, доктор технічних наук Н. В. Васильєва обґрунтувала теоретико-методологічні засади та розробила практичні рекомендації щодо формування й розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні. Значну увагу вчений приділяє висвітленню зарубіжного досвіду надання послуг, спираючись на праці Д. Белла, З. Бжезинського, Г. Кана, Я. Масуда, Дж. Несбита, О. Тоффлера, А. Турена, Ж. Фурастьє та інших науковців. Також у її роботі здійснено системний аналіз наукових напрацювань та розкрито категоріально-понятійний апарат теорії державного управління в контексті надання адміністративних послуг. Зокрема, під адміністративною послугою запропоновано розуміти вид публічних послуг, який є результатом здійснення владних повноважень уповноваженого суб'єкта за заявою фізичної чи юридичної особи щодо оформлення умов реалізації їхніх прав і свобод та законних інтересів (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [15, с. 10]. Цілком підтримуємо позицію науковця щодо дискусій, які тривалий час відбувались в українському науковому співтоваристві щодо розуміння того, які послуги (державні, муніципальні чи адміністративні) є похідними та від яких саме. Н. В. Васильєва справедливо стверджує, що крапку в цьому питанні поставив Закон України «Про адміністративні послуги» (2012 р.), після прийняття якого чіткого визначення набули адміністративні послуги, які можуть бути державними або муніципальними залежно від рівня органу влади, який їх надає.